

Fiskalna pravila kao ključni odgovor na fiskalnu krizu

*Sanja Bach**

Sažetak

Kao ključni odgovor na financijske krize te eksploziju deficita i dugova vlada porasla je važnost primjene te raširenost fiskalnih pravila u svijetu kako bi se ograničile zemlje u tekućim fiskalnim politikama, smanjili deficiti i dugovi te poboljšale njihove fiskalne pozicije i fiskalna disciplina. No pravila djeluju na raskrižju politike i ekonomije, i taj je odnos bilateralan. Učinkovitost i fiskalna ograničenja ovise o spremnosti političara da ih se pridržavaju, a ustrajnost na stazi financijske konsolidacije može pridonijeti odgovornijim, transparentnijim i održivijim javnim financijama te sprečavanju budućih fiskalnih kriza. Sve to odnosi se i na Hrvatsku, za koju je važno da prati promjene i primjenu fiskalnih pravila u Europskoj Uniji.

Ključne riječi: fiskalna pravila, državni proračun, javne financije, transparentnost, EU, fiskalni odbor

1. Uvod

Ovaj esej bavi se važnošću primjene fiskalnih pravila u svijetu u vrijeme financijske krize. U eseju se tvrdi da se primjena fiskalnih pravila može smatrati ključnim odgovorom na fiskalnu krizu te da pravila djeluju samo ako su osnažena i podržana od strane politike, a fiskalne ih se vlasti pridržavaju. Kako bih pokazala opravdanost ovog zaključka, prvo ću pojasniti što su to fiskalna pravila, potom njihove ciljeve i vrste te raširenost fiskalnih pravila u svijetu. Zatim ću se usmjeriti na primjenu fiskalnih pravila u Europskoj Uniji. U konačnici ću iznijeti važnost daljnje primjene fiskalnih pravila za stabilnost i održivost javnih financija i sprečavanje budućih fiskalnih kriza u svijetu. Sve navedeno odnosi se i na Hrvatsku kao članicu EU-a.

* Sanja Bach doktorska je kandidatkinja na doktorskom studiju Međunarodni odnosi na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

2. Fiskalna pravila – ciljevi i vrste

Pravila fiskalne politike postavljaju brojčane ciljeve za proračunske agregate. Dru-gim riječima, predstavljaju stalno ograničenje za fiskalnu politiku, izraženo u pokazate-ljima fiskalnih ishoda, kao što su stanje državnog proračuna, duga, prihoda, rashoda ili razvoja.¹ Dosljedna primjena pravila vodi poboljšanju proračunske (fiskalne) discipline i ublažava prociklično djelovanje nacionalne politike te posljedično pridonosi makroe-konomskoj stabilnosti.²

Neka su fiskalna pravila usvojile nacionalne vlade (Schick, 2003:8), a neka su na-metnuli međunarodni ugovori, kao što su Pakt o stabilnosti i rastu EU-a ili uvjeti koje diktiraju Međunarodni monetarni fond (MMF) i druge međunarodne financijske or-ganizacije. Neka su ugrađena u zakone o fiskalnoj odgovornosti koji od nacionalnih vlada zahtijevaju uspostavu fiskalnih ciljeva prije izrade godišnjih proračuna, a druga nastaju u procesu pripreme i prihvatanja proračuna. No fiskalna pravila djeluju samo ako su podržana (Schick, 2003:8) drugim promjenama u proračunima, uključujući produljenje vremenskog okvira od jedne godine do srednjoročnog razdoblja; osnovne projekcije (ili procjene) okvira budućih proračuna; procjene utjecaja političkih promje-na na buduće proračune; postupke za praćenje proračuna i poduzimanje korektivnih mjera kad je to potrebno te mehanizme za provedbu kako bi se spriječilo oportunistič-ko kršenje pravila od strane političara.

Svako pravilo ima potencijal za daljnju distribuciju političke moći, promjenu ishoda proračuna i drugih politika, te tako utječe na gospodarske uvjete. Ali i obratno, poli-tički i ekonomski uvjeti utječu na učinkovitost proračunskih pravila, političkih pravila postavljenih od strane političkih lidera, koja oni mogu provesti ili narušiti.³ Nadalje, kad pravila funkcioniraju, to može biti zato što su birači i političari skloni fiskalnoj disciplini, a kad ne funkcioniraju, može biti da su skloniji potrošnji ili nižim porezima.⁴ Brkić (2003:133) smatra kako apsolutna sklonost deficitu raste sa stupnjem izborne

1 Više na: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.htm

2 Unatoč dobrim rezultatima u dosadašnjoj primjeni, kritičari navode kako se poboljšanje discipline u fiskalnom sektoru odvija upravo na štetu makroekonomskih pokazatelja te kako je dvojbena stvarni utjecaj ovih pravila na fiskalnu disciplinu (Kordić, G.; Vilović, N., 2011.).

3 To najbolje ilustrira primjer bivšeg britanskog premijera Browna u pokušaju vraćanja svog ugleda fi-skalnom disciplinom, kad je počeo izrađivati izbornu strategiju laburista koja je trebala štititi prednju granicu javne potrošnje, ali podrazumijevati i oštre rezove drugdje (Parker i Giles, 2009.).

4 Poterba i von Hagen prepoznaju taj obrazac, uz napomenu „da proračunska pravila nisu slučajno dodi-jeljena narodima (...), nego su produkt namjernog izbora birača ili njihovih izabranih predstavnika. To otežava procjenu uočene korelacije između ishoda proračuna i proračunskih pravila; a možda je tomu tako samo zbog povezanosti. Treći je čimbenik preferencije birača i promatrana manifestacija sklonosti birača“ (Schick, 2003.).

nesigurnosti, kao i selektivno trošenje samo na određena javna dobra. Sve veća svijest o fiskalnim aspektima političkih distorzija dovela je do normativne sugestije da se diskrecijska fiskalna politika treba ograničiti pravilima koja smanjuju mogućnosti vlada da imaju proračunske deficite.⁵

Kad se pravila provode izvan političkog sustava, kao što je to u slučaju EU-a i pod okriljem MMF-a, mogu biti neosjetljiva na političke teškoće s kojima se suočava vlada (Schick, 2003:30). Nadalje, donošenjem (i pridržavanjem) fiskalnih pravila vlada signalizira tržištima da će voditi razboritu fiskalnu politiku.

Ciljevi fiskalnih pravila. Cilj je uvođenja fiskalnih pravila ispravljanje pretjerane potrošnje, a posebno u dobra vremena, kako bi se osigurala fiskalna odgovornost i održivost duga.⁶ Među primarnim je ciljevima pravila i poticanje koordinacije politika između različitih razina vlasti, ovisno o njihovoj institucionalnoj pokrivenosti, a mogu dodatno pridonijeti i smanjenju neizvjesnosti u vezi s budućim kretanjima fiskalne politike. Cilj pravila može biti i ekonomska stabilizacija koja omogućuje prilagodbu fiskalnih računa promjenama u gospodarstvu. Međutim fiskalna pravila mogu donijeti navedene prednosti samo ako ih primjenjuju odgovarajuće institucije, ako se provode mehanizmi nadzora ili ako su snažno podržana od strane politike.⁷

Pravila se mogu donositi iz godine u godinu, tijekom nekoliko godina, a ponekad i za više od poslovnog ciklusa ili tijekom mandata vlade. U teoriji, ako su dobro osmišljena i implementirana, pravila mogu eliminirati pristranost deficitu, a u praksi su međutim često razočaravajuća. Kako je financijska kriza dovela do povećanja duga od 30-ak posto BDP-a u mnogim razvijenim gospodarstvima, pravila moraju biti dovoljno fleksibilna za „smještaj“ nesagledivih potencijalnih obveza, a njihova precizna izrada od presudne je važnosti. Pretpostavlja se da bi pravila trebala biti jednostavna za razumijevanje i političarima i građanima te da je nužna fleksibilnost na štetu jednostavnosti (Wyplosz, 2012:10).

Usto, pravilima se uvijek može manipulirati. Proračuni se izrađuju na temelju pretpostavki o gospodarskim i financijskim uvjetima u budućnosti tijekom sljedeće fiskalne godine, što vladama omogućuje često popuštanje pravila (Wyplosz, 2012:10). Nadalje,

5 Naime smanjenjem vjerojatnosti ponovnog izbora stranka na vlasti povećava deficit trošeći na javna dobra koja ona preferira, ostavljajući tako manje prostora za buduće javno trošenje na manje preferirana javna dobra (Corsetti i Roubini, 1997., citirani u Brkić, 2003:134).

6 Sklonost deficitu može se objasniti „kratkovidnošću“ vlada i „zajedničkim bazenima problema“ budući da posebne interesne ili „izborne“ skupine ne internaliziraju ukupni proračunski učinak njihovih natjecateljskih zahtjeva. To obično rezultira „efektom proždrljivosti“, gdje se različite skupine natječu i guraju za prekoračenje „sreće“ u dobrim godinama, ne ostavljajući prostora za protucikličke odgovore u lošim godinama (Tornell i Lane, 1999., citirani u Schaechter, Kinda, 2012.).

7 Preuzeto s http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.htm

vlada koja podliježe pristranosti deficitu može lako uvjeriti svoje javno mnijenje da su današnje okolnosti posebne i da tehnokratski dogovori ne bi trebali stajati na putu služenju interesima. U demokracijama međutim birači rijetko sankcioniraju vlade koje ne ispunjavaju svoja obećanja, osim kada krše zakon, a fiskalna disciplina rijetko određuje izborne rezultate. Još je gore to što se zakoni mogu mijenjati u najgorem trenutku, iako su time nedosljedni. Sve to, zaključuje Wyplosz (2012:11), znači da „fiskalna pravila vjerojatno neće biti lijek za sve“ bolesti javnih financija.

Vrste fiskalnih pravila. Budina, Kinda (2012.) i Schaechter, Kinda (2012.), ovisno o tome koji se proračunski agregat ograničava, navode četiri glavne vrste fiskalnih pravila koja se primjenjuju na središnju ili opću državu ili javni sektor. To su:

1. *dužnička pravila*, koja postavljaju eksplicitna ograničenja ili ciljeve za javni dug u odnosu na BDP;
2. *pravila proračunskog salda*, koja ograničavaju varijable koje utječu na omjer duga i u velikoj su mjeri pod kontrolom politike;
3. *pravila rashoda*, koja ograničavaju ukupnu, primarnu ili tekuću potrošnju;
4. *pravila prihoda*, koja postavljaju „plafone“ ili „podove“ prihoda, a usmjerena su na jačanje prikupljanja prihoda i/ili sprečavanje prekomjernog poreznog opterećenja.

Pravila imaju različita svojstva s obzirom na ciljeve, operativne smjernice i transparentnost.

3. Raširenost fiskalnih pravila u svijetu

Tijekom posljednja dva desetljeća fiskalna pravila proširila su se diljem svijeta. Godine 1990. samo pet zemalja – Njemačka, Indonezija, Japan, Luksemburg i SAD – primjenjivalo je fiskalna pravila koja su najmanje pokrivala razinu središnje države. U Japanu fiskalna pravila imaju tradiciju koja potječe još iz 1947., u Njemačkoj iz 1969., iako su se pravila uglavnom slabo poštivala. Tijekom sljedeća dva desetljeća broj zemalja s nacionalnim i/ili nadnacionalnim fiskalnim pravilima skočio je na 76 do 2012. (više u Schaechter, Kinda, 2012:10, slike 1 i 2), u prvom redu kao odgovor na financijsku krizu i nastojanje održavanja dugoročne fiskalne discipline. Usto, pokazalo se da je štednja „zavodljiva ideja zbog jednostavnosti – da se dug ne može izliječiti s više duga – ali da ne dopire dovoljno daleko i da ne funkcionira“ (Moravcsik, 2012:43). „Zbog socijalnog pritiska i velikih dospelih rata kredita (zemlje EU-a, op. a.) jednostavno nisu mogle smanjiti potrošnju“ (Kardum, 2013:27), a različiti su pritisci na javne financije rasli. Isplativost fiskalnih rezova u vremenima poput ovoga mala je, moguće da i ne postoji, dok su troškovi veliki, a to doista, smatra Krugman (2012:145), nije dobro vrijeme za opsjednutost deficitom.

Mnoge vlade uvele su nacionalna fiskalna pravila, a nadnacionalna su uvele nadnacionalne vlasti poput EU-a. Schaechter, Kinda (2012:12) navode kako su „nadmacionalna fiskalna pravila uvedena u valutnim unijama⁸ i Europskoj Uniji, pokrivajući 47 zemalja. S ciljem ograničavanja neke zemlje tekućim fiskalnim politikama, koje nisu u skladu s potrebama monetarne unije, usvojene su granice fiskalnih agregata“. Tako je za članice EU-a Ugovorom iz Maastrichta iz 1992. i Paktom o stabilnosti i rastu iz 1997. deficit proračuna opće države ograničen na 3 posto BDP-a, a javni dug (bruto dug opće države) na 60 posto BDP-a. Štoviše, Pakt uključuje i odredbu da zemlje trebaju nastaviti sa srednjoročnim ciljevima⁹ definiranim u smislu strukturne ravnoteže proračuna.

Nacionalna fiskalna pravila rezultat su različitih pritisaka na javne financije, a u primjeni su u 45 zemalja. U uvođenju su predvodile razvijene zemlje, ali su kasnije usvojena i u mnogim zemljama u razvoju, dok su malo korištena u zemljama s niskim primanjima.

Danas većina zemalja ima više od jednog fiskalnog pravila u primjeni. Trend umnožavanja pravila dijelom je posljedica uvođenja nadnacionalnih, ali i odluke o proširenju aranžmana nacionalnih pravila, posebno u zemljama u razvoju (Schaechter, Kinda, 2012:14).¹⁰ Prosječni broj nacionalnih fiskalnih pravila porastao je s 1,5 na 1,7 posto od 1997. do kraja ožujka 2012. Mnoštvo pravila nudi mogućnost vladama da ih izbjegniju ili učine nejasnima. Kad vlade ne mogu zadovoljiti sva pravila, mogu udovoljavati nekim od njih te odabrati ona koja ih najmanje ograničavaju u određenom razdoblju. Isto tako, složena pravila mogu biti razumljiva samo maloj skupini stručnjaka, uglavnom državnim službenicima i interesnim skupinama (Wyplosz, 2012.).

Najčešće korištena pravila kombiniraju ograničavanje duga s proračunskim saldonom te se djelomično odnose na nadnacionalna pravila za članice monetarne unije i EU-a. U nacionalnim pravilima, uglavnom u razvijenim gospodarstvima, prevladavaju pravila rashoda. Često se kombiniraju s pravilom proračunskog salda ili nekim drugim pravilom za osiguranje većeg uporišta za održivost duga. Pravila prihoda igraju znatno

8 Cilj je fiskalnih pravila članica Valutne unije istočnih Kariba (engl. Eastern Caribbean Currency Union – ECCU) smanjenje javnog duga do 60 posto BDP-a do 2020. godine. Članice ECCU-a zacrtale su tijekom određenog vremena ukupni ciljani deficit od 3 posto BDP-a, čija je usklađenost dosad bila slaba zbog raznih šokova. U Zapadnoafričkoj ekonomskoj i monetarnoj uniji (engl. West African Economic and Monetary Union – WAEMU) dva „prva reda“ fiskalnih kriterija konvergencije u primjeni su od 2000. godine i obuhvaćaju velike fiskalne agregate koji uključuju uravnoteženi proračun (isključujući rashode financirane stranim kapitalom) i javni dug do 70 posto BDP-a. U Središnjoj afričkoj ekonomskoj i monetarnoj zajednici (engl. Central African Economic and Monetary Community – CEMAC) primjenjuju se pravila duga i proračunskog salda; Schaechter, Kinda, 2012.).

9 engl. *medium-term budgetary objectives* – MTOs, više na http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/preventive_arm/index_en.htm

10 Ibid., str. 14. Primjerice sama pravila duga, dok su usko povezana s ciljem održivosti, ne pružaju dovoljno operativne smjernice. Tako su na primjer Litva, Namibija i Poljska tijekom vremena dopunile svoja dužnička pravila rashodima i/ili pravilima proračunskih salda.

ograničenu ulogu, vjerojatno zato što su lošije prilagođena kako bi se osigurala održivost javnih financija. Pravila duga pak dominantna su nacionalna pravila u zemljama s niskim prihodima, a mogu odražavati institucionalne slabosti koje bi ih mogle otežati, poput primjerice provedbe pravila rashoda. Pravila proračunskog salda, zaslužna za gospodarski ciklus, još uvijek prevladavaju u naprednijim zemljama u razvoju (Schaechter, Kinda, 2012:15).

Fiskalna pravila prilično su brutalan instrument i pate od vremenske nedosljednosti. U klasičnom slučaju vremenske nekonzistentnosti monetarne politike koristi pravila nasuprot diskreciji ovise o koristima vezivanja ruku vlade sklone inflaciji u odnosu na troškove zabrane vladama da odgovaraju na stohastičke šokove *outputa* stabilizacijskom politikom. I u fiskalnoj politici sličan je odnos koristi i troškova, odnos koji sugerira važnu ulogu diskrecije kad se traži stabilizacijska politika (više u: Brkić, 2003:135).

Nadalje, kad pravila vežu, političari će ih vjerojatno pokušati izbjeći. Mogu tražiti rupe, zanemarivati ih ili mijenjati. Pravila mogu biti manje brutalna usvajanjem „klausule bijega“,¹¹ ali tada vjerojatno neće biti učinkovita. Priroda „zajedničkog bazena problema“ jest takva da je političari često koriste kako ne bi bili fiskalno disciplinirani. Dokle god politički troškovi zanemaruju zahtjeve za fiskalnu disciplinu i prevladavaju političke prednosti, ostavljajući javni dug da raste, vlada će izabrati potonje. Pa tako, pravila su korisna ako znatno podižu političke troškove fiskalne nediscipline, ali moraju biti ugrađena u institucionalne aranžmane koji trebaju biti prilagođeni političkom sustavu svake zemlje. „Izborni zakoni oblikuju vrstu vladavine: jednopartijski, koalicijski ili manjinski. Etničke ili ideološke različitosti rezultiraju lošijim učinkom „zajedničkog bazena“ i pozivaju na angažman „mudrih ljudi“ u nezavisnim tijelima koji govorenjem istine mogu pridonijeti fiskalnoj reputaciji. U svim slučajevima transparentnosti, a ne samo računovodstvene točnosti te proračunskih procjena i njihovih posljedica, obvezno je zadržati integritet pravila (Wyplosz, 2012.).

Tijekom krize mnoge zemlje stavile su svoja pravila u status mirovanja, u nekima su donesena nova pravila ili prilagođena postojeća kako bi se poslao signal financijskim tržištima o održivosti i stabilnosti fiskalne politike te javnih financija (Schaechter, Kinda, 2012.; Wyplosz, 2012.). Schick (2013.) ocjenjuje da su tijekom posljednja dva desetljeća fiskalna pravila bila popularna, ali neučinkovita, a sjeme današnjih fiskalnih nevolja bilo je posađeno u vrijeme kad su gospodarski uvjeti bili povoljni i dopuštao se prekomjerni rast deficita.

Analiza političke ekonomije utjecaja temeljnih političkih institucija i poticanja na zdravlje javnih financija i relativno učinkovite vlade pokazala je kako će aktualne vlade „željeti pravilima vezati sljedeće vlade“ (o čemu svjedoči pomicanje provedbe Ugovora iz Maastrichta i Pakta) kako ih se zapravo ne bi mogle pridržavati (Schuknecht,

¹¹ Fleksibilno pravilo, op. a.

2004:25). Pokazala je i da će prijedlozi za izmjenu pravila vjerojatno doći od strane onih snaga (povjerenstava) i pod utjecajem onih koji utječu na javnu raspravu (akademici) te, što je najvažnije, onih koji u konačnici donose odluke (vlade). Većina njih želi „složenija“ pravila, a interesi političara nejasni su. Jasno je samo to da ne žele ojačati fiskalna pravila ukoliko ne dobiju jake signale od javnosti i financijskih tržišta zbog osjećaja hitnosti (npr. zbog krize) i razmišljanja o uvođenju pravila u ustave (Schuknecht, 2004:26).

Važno je istaknuti i kako je fiskalna nedisciplina značajka mnogih razvijenih zemalja, a procjenjuje se da izvor toga fenomena leži u „zajedničkom bazenu problema“, odnosno u činjenici da korisnici javne potrošnje ne uspijevaju u potpunosti internalizirati troškove koje moraju preuzeti porezni obveznici. Kao rezultat toga, demokratski izabrane vlade mogu odgađati naplatu poreza ili smanjivanje potrošnje. Rješavanje problema fiskalne discipline zahtijeva internaliziranje popratnih pojava odgovarajućim institucijama ili pravilima, ili i jednim i drugim. Wyplosz (2012:1) zaključuje kako je „veća vjerojatnost opstanka pravila ako dolaze s pratećim institucijama, kako fiskalne institucije nisu dovoljne za postizanje fiskalne discipline, ali mogu pridonijeti, kako institucije moraju obvezati političare da bez kršenja demokratskih uvjeta kao izabrani dužnosnici imaju moć odlučivanja o proračunima te da učinkoviti aranžmani ovlašćuju institucije za primjenu pravnih pravila ili djelovanja kao službeni čuvari“. Važno je i to da je s postupnim pretvaranjem svjetske financijske krize u fiskalnu krizu znatno povećan broj zemalja (IMF, 2013:4) koje su osnovale nezavisne agencije, s kasnijom (Calmfors, Wren-Lewis, 2010.) funkcijom „fiskalnih pasa čuvara“ s ciljem promicanja zdrave fiskalne politike.

Fiskalni odbori. MMF (2013.) ističe kako je „broj fiskalnih odbora znatno porastao od 2005. do danas. Godine 1960. samo je Nizozemska imala aktivni fiskalni odbor, a samo četiri zemlje – Danska, Njemačka, SAD i Belgija – usvojile su ih u sljedeća tri desetljeća. Broj je znatno porastao nakon 2005., dosegnuvši 29 2013. godine.

Fiskalni odbori nezavisne su institucije koje za cilj imaju promicanje održivih javnih financija putem različitih funkcija, uključujući javne procjene fiskalnih planova i evaluaciju te sastavljanje makroekonomskih ili proračunskih prognoza (MMF, 2013:1). Iako rast broja fiskalnih odbora dijelom odražava neuspjeh fiskalnih pravila u odgovarajućem kažnjavanju javnih financija, a nedavna eksplozija dugova vlada sugerira da pravila nisu bila dovoljna za stabilnost javnih financija, u većini slučajeva fiskalni odbori djeluju uz takva pravila, a ne kao zamjena za njih (Calmfors, Wren-Lewis, 2010:26).¹²

12 Odbori mogu pomoći procjeni vjerojatnosti zadovoljenja pravila (primjerice u Velikoj Britaniji, pružajući fiskalne prognoze), predložiti rješenje kada jednostavna pravila mogu biti slomljena (primjerice švedski odbor za fiskalnu politiku zagovarao je povećanje privremenih financijskih poticaja u vrijeme recesije) ili predložiti mjere za poboljšanje tih pravila (Calmfors, Wren-Lewis, 2010.).

Osim toga, nedostatak konsenzusa na akademskoj razini i među kreatorima politike o odgovarajućoj razini i obliku dugoročnih fiskalnih ciljeva može naglasiti potrebu za savjetom fiskalnih odbora, ali i za nepriznavanjem takvih savjeta snagom zakona.¹³ Neke od odrednica postojećih fiskalnih odbora njihova su raznolikost, veličina i djelokrug rada,¹⁴ a „zajedničko im je obilježje to da mogu imati samo savjetodavnu ulogu, a nika-ko moć određivanja veličine proračunskih deficita“ (Calmfors i Wren-Lewis, 2010:45). Istraživanje MMF-a (2013.) o utjecaju njihova rada na fiskalnu disciplinu u starijim članicama EU-a, odnosno utjecaju fiskalnih institucija (pravila i odbora) na fiskalnu učinkovitost, pokazalo je da su fiskalna pravila povezana s većom fiskalnom učinkovitosti, da fiskalni odbori ne pridonose boljim fiskalnim rezultatima, ali da rad odbora može pridonijeti fiskalnoj učinkovitosti. No navedene institucije mogu raditi samo ako su dobro formirane, a kako bi radile dobro, institucije se moraju prilagoditi političkim institucijama, uključujući izborne sustave, vrsti vlada i stupnju ideoloških razlika u društvu (Wyplosz, 2012:11).

Dosad ni jedan odbor fiskalne politike nije imao moć odlučivanja o proračunskom saldu, vjerojatno zato što bi se sukobio s demokratskim zahtjevom. S druge strane odbori s formalnim savjetodavnim ulogama postali su učestali u posljednjih nekoliko godina, a vlade se zbog političkih troškova ne obaziru u potpunosti na takve savjete. Vladama bi, smatra Ott (2012.), trebalo biti u interesu „imati stvarno nezavisne fiskalne odbore, no neke vlade nisu spremne podnijeti njihove kritičke stavove. U Mađarskoj je primjerice takav odbor osnovan, pridružen mu je sekretarijat, ali su ga nakon samo dvije godine ukinuli i osnovali manje efikasno tijelo bez pratećih službi jer je kritizirao vladine preoptimistične projekcije i nedostatak transparentnosti“. Kao primjer kvalitetnog fiskalnog odgovora ističe se irsko savjetodavno fiskalno vijeće koje ocjenjuje vladine makroekonomske i proračunske procjene, upravljanje ekonomijom i proračunom u skladu s Paktom o stabilnosti i rastu¹⁵ te pridržavanje zakonom zadanih fiskalnih pravila.¹⁶

Kao i fiskalna pravila, odbori za fiskalnu politiku nisu lijek za sve. Od pravila se pak može odstupiti kada je to potrebno, bez gubitka vjerodostojnosti ako nezavisne i kompetentne institucije odobre takva odstupanja (Wyplosz, 2012:11). Stoga je privlačna ideja da se fiskalna pravila i institucije (većinom fiskalni odbori) mogu nadopunjiva-

¹³ Ibid., str. 58

¹⁴ Ibid., str. 56-57. Njihova veličina kreće se u rasponu od Kongresnog ureda za proračun u SAD-u koji zapošljava oko 250 djelatnika do odbora u Sloveniji i Švedskoj s minimalnim osobljem.

¹⁵ Dublin ima 50 posto izgleda da promaši ciljeve proračunskog deficita 2015., nakon što je odlučio olakšati planirane mjere štednje iduće godine, upozorava irski proračunski pas čuvar. Također je postavio pitanje Dublinu o odluci da ne pregovara o opreznosti kreditne linije od svojih međunarodnih zajmodavaca, koji bi mogao zaštititi Irsku kada bude zatvarala svoj paket pomoći (Smyth, 2013.).

¹⁶ Više na <http://www.fiscalcouncil.ie/about-the-council/>

ti. Fiskalna pravila prestroga su da bi bila kredibilno primjenjiva, dok fiskalni odbori mogu biti previše otvoreni i nedovoljni za vođenje fiskalne politike (Arbatli, 2012.).

4. Fiskalna pravila u Europskoj Uniji

Europska dužnička kriza najbolje pokazuje kako ni jedna zemlja ne može zanemariti fiskalnu disciplinu, ali i to kako se fiskalna disciplina može postupno nametnuti. Vlade mogu upravljati proračunskim deficitima godinama, čak i desetljećima, prije no što potaknu gnjev financijskih tržišta i svojih kreditora. Jer „Europa nije skupina, već kolekcija nacija koje imaju vlastite proračune (zato što je fiskalna povezanost jako mala) i vlastito tržište rada (zato što je mobilnost niska) – ali nemaju vlastitu valutu. I to stvara krizu“ (Krugman, 2012:179).

U zemljama eurozone koje su trenutačno u programima MMF-a/EU-a (Grčka, Irska i Portugal) izrazili su šok našavši se pod pritiskom tržišta zbog uvjerenja da se dužnička kriza može pojaviti samo u zemljama u razvoju ili tržištima u nastajanju, ali i to da godine i desetljeća blaže procjene na financijskim tržištima od strane rejting agencija mogu dovesti do iznenađujuće nagloga kraja (Wyplosz, 2012:2).

Šimović i Šimović (2006:253) kao osnovne razloge uvođenja fiskalnih pravila u E(M)U navode to što se u većini zemalja pojavljuju prekomjerni deficiti, a posebno nakon ulaska u monetarnu uniju. Zatim, da su fiskalne restrikcije proizašle iz tih kriterija prvenstveno rezultat straha da preveliki deficit i javni dug zemalja članica mogu utjecati na cjenovnu stabilnost. Fiskalna nedisciplina utječe na rast kamata, a time dodatno raste javni dug, odnosno javni rashodi naspram javnih prihoda. Visoki fiskalni deficiti mogli bi potkopati kredibilitet središnje banke, a „mekana“ monetarna politika utjecati na raskalašenost fiskalnih politika članica E(M)U-a. Vjeruje se da je europska kriza u biti uzrokovana fiskalnom neodgovornošću. Zemlje su imale prevelike proračunske deficite koji su ih odveli preduboko u dug – i sad je važno da se uvedu pravila kojih će se držati kako se to nikada više ne bi ponovilo (Krugman, 2012:177). Budućnost će pokazati je li tomu doista tako ili se radi o obmani.

U zemljama OECD-a, kao što se može vidjeti u Tablici 1, u discipliniranim i uređenim zemljama (Danskoj, Švedskoj i Novom Zelandu – Norveška nije ovdje zbog svojih međugeneracijskih ušteda u naftnom fondu) postotak deficita tijekom četiri desetljeća može trajati i oko polovine toga razdoblja. U svim ostalim zemljama, osim u Finskoj, deficiti su zabilježeni u četiri od pet godina, ili više, a u dvije zemlje (Italija i Portugal) deficit je postignut u 100 posto razdoblja. Tablica pokazuje i to da je posljednji put kad su Austrija, Grčka i Francuska ostvarile suficit bio prije prvog naftnog šoka. Tako deficit može biti pravilo, s nekoliko iznimaka, za 50 ili više godina, a da te zemlje istodobno imaju rekordne AAA-rejtinge.

Tablica 1. Postotak deficita tijekom razdoblja od 1960. do 2011.

	Australija	Austrija	Belgija	Kanada	Njemačka
Postotak	80%	82%	96%	76%	78%
Posljednji višak	2008.	1974.	2006.	2007.	2008.
	Danska	Španjolska	Finska	Francuska	UK
Postotak	48%	78%	20%	90%	84%
Posljednji višak	2008.	2007.	2008.	1974.	2001.
	Grčka	Irska	Italija	Japan	Nizozemska
Postotak	80%	80%	100%	68%	88%
Posljednji višak	1972.	2007.		1992.	2008.
	Norveška	Novi Zeland	Portugal	Švedska	SAD
Postotak	4%	46%	100%	42%	92%
Posljednji višak	2011.	2008.		2008.	2000.

Izvori: *Economic Outlook*, OECD i Wyplosz Eichengreen (1994.) za starije podatke, citirano u Wyplosz, 2012. Napomena: uzorak započinje kasnije za Australiju (1962.), Kanadu (1961.), Španjolsku (1962.) i Portugal (1977.) (Wyplosz, 2012:2).

Posljednjih godina vode se žustre rasprave¹⁷ oko postojećega koncepta vođenja stabilizacijske fiskalne politike u Europskoj Uniji. Neki smatraju da je pravilima stvorena iluzija o fiskalnoj razboritosti¹⁸ koja je „uspavala“ instinkte tržišnih sudionika. U aktu-

17 Kritike kriterija iz Maastrichta otpočetka su ukazivale na njihovu neodrživost zbog pretjerane rigidnosti, a iz današnje perspektive ne čine se relevantnima jer je upravo nepoštivanje limita iz Maastrichta dovelo do najveće fiskalne krize u Europi. Stoga su relevantnije kritike one da su fiskalna pravila iz Maastrichta uvedena bez obzira na kvalitetu fiskalnog političkog procesa u Europskoj Uniji te da su pravila trebala poslužiti kao katalizator početka političkog procesa usuglašavanja fiskalnih politika, što se nije dogodilo (HUB, 2010.).

18 Među primjedbama o provedbi kriterija iz Maastrichta jest i mogućnost manipuliranja ekonomskim indikatorima te konvergencije preko kratkoročnih instrumenata fiskalne politike (Šimović i Šimović, 2006.).

alnoj krizi postalo je očito da ta pravila više ničemu ne služe, a vlade su bile prisiljene na fiskalne prilagodbe tek kad je započela reakcija tržišta, odnosno nagli rast premija rizika (HUB, 2010:27). U praksi se pokazalo da Pakt o stabilnosti i rastu, na koji se može gledati kao na „savezno pravilo“ zemalja članica E(M)U-a, nije bio učinkovit. Wyplosz (2012:22) to potkrepljuje podacima kako je tijekom prvih 13 godina postojanja eura 12 početnih zemalja članica zajedno zadovoljilo ograničenja od 3 posto deficita proračuna za 60 posto vremena. To znači da je, čak i ako je pravilo moglo imati umjeren utjecaj, učestalost njegove povrede tako visoka da je njegova vjerodostojnost niska. Broj godina kad je granicu premašila svaka od tih zemalja prikazan je u Tablici 3. Usto, zemlje članice usvojile su niz proračunskih aranžmana sa slabim učinkom (Wyplosz, 2012:22).

Tablica 2. Broj godina s proračunskim deficitom većim od 3% BDP-a tijekom razdoblja od 1999. do 2011.

Austrija	Belgija	Finska	Francuska
4	3	0	7
Njemačka	Grčka	Irska	Italija
5	13	4	8
Luksemburg	Nizozemska	Portugal	Španjolska
0	4	10	4

Izvor: AMECO, Europska komisija, citirano u Wyplosz, 2012.

Na EK može se gledati kao na ekvivalent središnje vlade, ali njezin proračun od oko 1 posto BDP-a EU-a premalen je za bilo kakvu makroekonomsku ulogu te je podložan rigoroznom pravilu ravnoteže i pod kontrolom je država članica. Iskustvo eurozone pokazuje da numerička pravila – deficit i dug ograničeni su Paktom o stabilnosti i rastu – nisu podržana od strane čvrstog zakonodavstva niti su potvrđena od strane političkog sustava, te da nisu dovoljna za uspostavu fiskalne discipline. Nadalje, na EK može se gledati kao na svojevrsan savjetodavni fiskalni odbor posvećen izgradnji discipline. No u politički heterogenim situacijama odbor mora biti politički nezavisan, što EK nije jer njezini članovi primaju „neformalne“ upute od svojih vlada (Wyplosz, 2012:23).

Schick (2013:17) smatra kako je „nekompetentnost europskih fiskalnih institucija povećala rizik od zaraze i otežala odgovor na krizu“. Schaechter et al. (2012.) ističu

kako je kao ključni odgovor na fiskalnu ostavštinu krize u eurozoni i u većini drugih članica EU-a uslijedilo jačanje fiskalnih okvira institucionalnim reformama fiskalnog upravljanja na nacionalnoj i nadnacionalnoj razini, kao što je dogovoreno u „fiskalnom sporazumu“¹⁹ (engl. Fiscal Compact) i „paketu od šest mjera“²⁰ (engl. Six Pact).

„Fiskalni sporazum“ važan je alat za osiguranje fiskalne održivosti²¹ koji uvodi nekoliko novih elemenata u fiskalna pravila na nacionalnoj razini, a učvršćuje okvir fiskalnog upravljanja uključen u Pakt. Potonji je ranije bio ojačan „paketom od šest mjera“, pet novih propisa i jednom direktivom EU-a, koji je stupio na snagu u prosincu 2011. Očekuje se da će zemlje usvojiti najnovije odredbe koje uključuju: nacionalna strukturalna pravila proračunskog salda; jaču provedbu nacionalnih pravila; nova pravila duga na nadnacionalnoj razini; šire kriterije i više automatski proces za otvaranje Procedure prekomjernog deficita²² (engl. Excessive Deficit Procedure – EDP) te proračunske postupke i nezavisne fiskalne savjete kako bi se osigurala učinkovita provedba navedenih fiskalnih pravila (više u Schaechter, Kinda, 2012:4).

Uvođenje fiskalnih pravila u EU nosi niz prednosti, ali i nedostataka. Stoga je važno da reforma njihovih elemenata – numeričkih pravila, nezavisnih fiskalnih institucija, srednjoročnih proračunskih okvira i proračunskih postupaka – bude jedan usko povezan i interaktivan proces.²³ Prema analizama EK (2010.), u slučaju jačanja domaćih fiskalnih okvira nacionalna vlast trebala bi se prvenstveno oslanjati na okvir temeljen na pravilima kojima se može znatno ojačati fiskalna disciplina.²⁴ EK predlaže da zemlje s visokim stupnjem fiskalne decentralizacije posvete pozornost interakciji između svojih pravila kako se fiskalna politika provodi na državnoj razini, navodeći kako većina vlada primjenjuje pravila proračunskog salda ili pravila duga, što može podrazumijevati procikličku pristranost fiskalne politike.²⁵ Dalje navodi kako je politička opcija za bolje

19 Formalno međuvladin Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u gospodarskoj i monetarnoj uniji (engl. Treaty on Stability, Coordination and Governance (TSCG)), koji je potpisalo 25 članica Europskog vijeća. Više na: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm

20 Više na: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm

21 Više na: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm

22 Više na: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/corrective_arm/index_en.htm

23 Npr. jačanje fiskalnih pravila i dogradnja proračunskih postupaka komplementarne su, no ne i nadomjestive mjere. Političari bi trebali biti svjesni tih uzajamnih djelovanja (više u: European Commission, 2010.).

24 Ibid. Čini se da su sustavi temeljeni na pravilima, koji se sastoje od pravila rashoda dopunjenog pravilom prihoda i/ili pravilom proračunskog salda, dali pozitivne rezultate u disciplini i stabilizaciji proračuna u brojnim zemljama EU-a (npr. Nizozemska, Švedska, Danska, i Finska).

25 Izvedivo rješenje za ove nedostatke treba temeljiti na koordinaciji svih državnih slojeva, koja bi se trebala održati u ranoj fazi proračunskog procesa, kad su postavljeni fiskalni ciljevi za sve državne razine te u slučaju usvajanja višegodišnje perspektive uzeti u obzir učinke ciklusa. Komplementarna politika

fiskalno upravljanje jačanje srednjoročnog nacionalnog proračunskog okvira za više-godišnje fiskalno planiranje,²⁶ ali da još uvijek ima prostora za dodatno poboljšanje postojeće proračunske procedure na nacionalnoj razini. Prema EK, značajan broj država članica pokazuje slabosti koje se uglavnom odnose na netransparentnost, nedostatak centralizacije proračunskog postupka i pretjerano optimistične gospodarske projekcije. To potencijalno povećava pristranost deficitu kroz „zajednički bazen problema“,²⁷ a može ugroziti fiskalnu disciplinu (više u: European Commission, 2010.).

Hrvatska je ispunila fiskalno pravilo za 2012. godinu²⁸ prema Zakonu o fiskalnoj odgovornosti (NN, 139/10). Iznimno je važno da Hrvatska prati promjene i primjenu fiskalnih pravila u Europskoj Uniji, što može pridonijeti odgovornijim, transparentnijim i održivijim javnim financijama te boljoj fiskalnoj reputaciji Hrvatske kao članice EU-a. Važno je i da se ostale slabosti uočene u mnogim (novim) članicama EU-a, a vezane uz poboljšanje postojeće proračunske procedure i pretjerano optimistične gospodarske projekcije, koje povećavaju sklonost deficitu i mogu ugroziti fiskalnu disciplinu, shvate kao izazov koji treba riješiti.

5. Nova generacija fiskalnih pravila kao odgovor na krizu te može li se izbjeći nova

Kako sada stvari stoje, Europska Unija ublažit će stroga pravila o proračunskom deficitu kako bi članicama omogućila veću fleksibilnost u ključnim javnim ulaganjima koja imaju za cilj poticanje rasta i smanjenje rekordne nezaposlenosti. Proračunska pravila, postrožena na vrhuncu krize u eurozoni, bit će tumačena tako što neka javna ulaganja u prometnu, energetska i drugu infrastrukturu neće biti uključena u proračunski deficit ove i iduće godine. Projekte mora sufinancirati EU kako bi mogli biti uzeti u obzir te moraju imati dugoročno „pozitivan proračunski učinak“, a o njima će se odlučivati od slučaja do slučaja.²⁹ EK ističe da promjene ne zahtijevaju odobrenje država članica jer to tumačenje već dopuštaju nova „two-pack“³⁰ fiskalna pravila.

omogućuje pojačanje fiskalnog upravljanja uspostavom nestranačkih javnih tijela koja djeluju na području proračunske politike (ibid.).

26 Većina zemalja članica EU-a trenutačno ima u primjeni srednjoročne proračunske okvire (engl. medium-term budgetary frameworks – MTBF), ali velika većina prikazuje i značajne nedostatke koji mogu ugroziti korištenje toga fiskalnog aranžmana kao učinkovitog instrumenta politika za vrijeme dosljednog fiskalnog planiranja. Te se slabosti uglavnom sastoje od neograničavajućega karaktera fiskalnih ciljeva (proračunski podaci prema MTBF-u samo su projekcije i nisu obvezujući) i nedostatka političke volje (ibid.).

27 Odnosno fiskalnom nedisciplinom, prema Wyploszu (2012.), op. a.

28 Više u: Vlada RH, 2013. Godišnji izvještaj o primjeni fiskalnih pravila za 2012.

29 Preuzeto s: <http://www.hina.hr/Member/Sve>

30 Na tome se radi, razgovori između Europske komisije, Vijeća i Parlamenta u tijeku su. Dva su propisa, a

Mnoge zemlje izvan EU-a počele su ili već razmatraju reforme (Schaechter et al., 2012.; Budina et al., 2012.) postojećih fiskalnih pravila i uvođenje novih s ciljem pružanja srednjoročnog utočišta, podržavanja vjerodostojnih dugoročnih mjera prilagodbi te osiguranja fiskalne održivosti. Tijekom krize mnoge su zemlje stavile svoja fiskalna pravila u status mirovanja ili nisu uspjele zadovoljiti pravila pa su ih izmijenile, poput primjerice Bugarske, Čilea, Danske, Finske, Izraela, Paname i Ujedinjenog Kraljevstva (više u: Schaechter et al., 2012:25; Tablica 7). Hrvatska je također odlučila zamijeniti fiskalno pravilo novim, koje omogućuje određeno protucikličko djelovanje fiskalne politike, odnosno poticanje gospodarskog rasta u recesijskim uvjetima i obratno, te koje je usklađeno s okvirom za upravljanje ekonomskim politikama EU-a.³¹ No nekoliko zemalja provodilo je reforme prije krize za „utočište“ u izlasku iz krize. Poput Njemačke, koja u svojem Ustavu ima pravilo strukturnog proračunskog salda („plafon“ deficita od 0,35 posto BDP-a za savezne vlade i strukturno uravnoteženi proračuni za pokrajine), što će puni učinak za savezne vlade imati 2016., a za države 2020.

„Nove generacije“ fiskalnih pravila kombiniraju cilj održivosti s više fleksibilnosti zbog gospodarskih šokova. Slijedeći primjere ranije usvojenih pravila u Čileu, Njemačkoj i Švicarskoj, mnoga nova pravila postavljaju proračunske ciljeve u ciklički prilagođenim uvjetima (npr. Austrija, Kolumbija, Portugal, Španjolska, Ujedinjeno Kraljevstvo) ili račun ciklusa na druge načine (npr. Panama, Srbija). Neke automatski ispravljaju prošla odstupanja izbjegavajući „zaustavljanje kotača“ učinaka duga (npr. Srbija) i „dužničke kočnice“ u Njemačkoj i Švicarskoj. Druge kombiniraju nova pravila rashoda s novim ili postojećim pravilima duga, čime osiguravaju operativno usmjeravanje održivosti duga (više u: Schaechter, Kinda, 2012:26).

No veća složenost pravila donosi i nove izazove. Povećan broj pravila, njihova interakcija i sofisticiranost mogu otežati implementaciju, objašnjenje i praćenje usklađenosti. Kako bi se riješio prvi izazov, nekoliko zemalja reformira svoje proračunske postupke i srednjoročne proračunske okvire (npr. Austrija, Grčka, Irska, Portugal). U rješavanju drugog izazova važnu ulogu mogu igrati fiskalni odbori (kao što je navedeno u prvom poglavlju), pa su u mnogim zemljama nedavne reforme upravljanja donijele planove za njihovo nezavisno djelovanje.

Velika recesija bila je neplaniran, ali ključan „stres-test“ aktualne fiskalne politike i financijskog menadžmenta. Njezin destabilizirajući utjecaj na devastiranje javnih financija naveo je zemlje OECD-a da preispitaju postavljene doktrine i utvrđene prakse kako bi izbjegle buduće nezgode u politikama te izgradile čvrste fiskalne i upravljačke institucije te kako bi spriječile ili bolje odolijevale financijskim šokovima (Schick,

odnose se na europodručje država članica i s ciljem dodatnog jačanja nadzornog mehanizma u eurozoni. Više na: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm

31 Vlada RH, 2013b. Nacrt polugodišnjeg izvješćaja o primjeni fiskalnih pravila za prvo polugodište 2013.

2013:2). Do previranja u javnim financijama nije došlo samo zbog cikličkih slabosti kojima su smanjeni porezni prihodi i neuravnoteženi proračuni. Dublja i uvjerljivija bolest proširila je fiskalnu pustoš diljem zemalja, uključujući one koje su se držale čvrstih fiskalnih ograničenja i razborite proračunske politike.

Lekcije iz aktualnih kriza³² mogu poslužiti kao smjernice za izbjegavanje ili ublažavanje budućih fiskalnih šokova, a mogu se sažeti na sljedeće naglaske: da je vladino ponašanje u dobrim vremenima ključno za odolijevanje krizama u lošim vremenima; da je važno ocijeniti živi li zemlja – ne samo vlada – unutar svojih financijskih mogućnosti; da je nužno uzeti u obzir fiskalne rizike koje su vlade preuzele jer obično rizici preuzeti kad je gospodarstvo snažno dopijevaju na naplatu kad ono slabi te da je vladin mjehur imovine ošteti ekonomiju i javne financije (Schick, 2013:19). Bilo kako bilo, „ako je fiskalna rasipnost bila problem, fiskalna čestitost mora biti rješenje“ (Krugman, 2012:187) u budućnosti javnih financija.

Zaključak – fiskalna pravila kao ključni odgovor na fiskalnu krizu

Korištenje fiskalnih pravila za oslonac fiskalnog izlaza iz krize postalo je sve rasprostranjenije u svijetu. Prvi val korištenja dogodio se početkom i sredinom 1990-ih kao reakcija na bankarsku i dužničku krizu te konsolidaciju nužnu za ispunjavanje uvjeta za ulazak u eurozonu. Drugi val predvođen je gospodarstvima u nastajanju ranih 2000-ih, kad su mnoga usvojila više od jednog pravila i reformirala fiskalne okvire u reakciji na iskustvo s fiskalnim ekscesima. Treći val odgovor je na nedavnu krizu. Brojne zemlje, a posebno one u eurozoni, nadopunjuju nadnacionalna pravila nacionalnim, dok su druge ekonomije „nadgradile“ svoje fiskalne okvire i pravila. Većina zemalja danas ima nekoliko pravila u primjeni, često kombinirajući ciljeve održivosti s potrebom za fleksibilnosti zbog ekonomskih šokova. Za većinu fiskalnih pravila mora postojati minimum zakonske osnove, a „usidrenje“ nacionalnih fiskalnih pravila u ustav (ili neki drugi trajni propis) dio je obveze prema „fiskalnom dogovoru“ EU-a. Sljedeće generacije fiskalnih pravila mogle bi postati sve složenije jer će kombinirati ciljeve održivosti s potrebom za fleksibilnosti u odgovoru na šokove, čime će se stvarati novi izazovi za provedbu, komunikaciju i nadzor.

32 Svoje razmatranje iskustava iz krize zemalja OECD-a Schick (2013:8-26) sažima u šesnaest lekcija, od kojih ovdje navodimo prve tri: 1. sve države članice iskusile su pogoršanje u fiskalnim ravnotežama, ali postoji značajna varijacija u opsegu do kojeg su vladini proračuni smanjeni, polazeći od malih neravnoteža u najmanje pogođenim zemljama do duboke destabilizacije u većini pogođenih; 2. za razumijevanje razloga zašto je recesija bila tako štetna važno je pregledati ekonomske uvjete prije krize i fiskalne ishode tijekom desetljeća koje je prethodilo krizi; i 3. fiskalna disciplina mora se provoditi tijekom razdoblja rasta na način da vlade stabiliziraju javne financije kada ekonomija slabi.

Komunikacija fiskalne politike činila se dosad sporom u odgovoru na izazove, ali brojne zemlje počele su više koristiti nezavisne fiskalne odbore u praćenju i ocjenjivanju kako bi se ispunio taj nedostatak.

Dosadašnje analize primjene fiskalnih pravila pokazale su da pravila nisu nužna ni dovoljna za postizanje fiskalne discipline, ali da mogu pomoći i da to čine. Pravila se obično može lako odbaciti kad se sukobljavaju s velikim političkim ciljevima, a da se disciplina ostavlja za sutra i primjenjuje samo kad je najpotrebnije. To znači da trajanje pravila ne može biti previše čvrsto i da postaju beskorisna ako su previše mekana, a tanku liniju između čvrstoće i mekoće iznimno je teško odrediti, pogotovo jer se može promijeniti u izmijenjenim okolnostima. Ta poteškoća može se ublažiti osnivanjem fiskalnih institucija koje podržavaju pravila, ali koje nisu nužne ni dovoljne za postizanje fiskalne discipline, no mogu pomoći. Institucije moraju vezati kreatore politika da bez kršenja demokratskih uvjeta kao izabrani dužnosnici imaju moć odlučivanja o proračunima, a da one djeluju kao službeni čuvari. Usto, pridržavanje fiskalnih pravila od iznimne je važnosti i za održavanje kreditnog rejtinga. Jer agencije za rejting u svojim ocjenama ponajviše prate održivost javnih financija.

Bilo kako bilo, pokazalo se da pravila ne mogu biti lijek za sve bolesti javnih financija, ali bi mogla jače djelovati s pratećim fiskalnim odborima, koje koristi sve više zemalja u praćenju i ocjenjivanju fiskalnih politika. Važno je da tim putem krene i Hrvatska, koja je ispunila fiskalno pravilo za 2012. prema Zakonu o fiskalnoj odgovornosti i koja je odlučila zamijeniti pravilo novim koje omogućuje određeno protucikličko djelovanje fiskalne politike, odnosno poticanje gospodarskog rasta u recesijskim uvjetima i obratno, te koje je usklađeno s okvirom za upravljanje ekonomskim politikama EU-a.

Sve u svemu, fiskalna pravila mogu se smatrati ključnim odgovorom na fiskalnu krizu, ali djeluju samo ako su osnažena i podržana od strane politike, a fiskalne ih se vlasti pridržavaju. Također, njihova daljnja primjena, bez obzira na trend uspostavljanja novih pravila i prepravljanje postojećih kako bi se ohrabrila tržišta u vezi s održivosti fiskalne politike, jedna je od okosnica stabilnosti i održivosti javnih financija, što je vrlo važno za sprečavanje budućih fiskalnih kriza.

Literatura:

- After austerity, what?* Dostupno na: <http://www.economist.com/news/europe/21577084-backlash-against-europes-austerity-intensifying-after-austerity-what>
- Arbatli, C. E., *Fiscal Rules and Councils: Most Effective When Used Together*, 2012. Dostupno na: <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2012/08/fiscal-rules-and-councils-most-effective-when-used-together.html#more>

- Brkić, L., *Teorija igara u međunarodnim odnosima*, Zagreb, Gordon d.o.o., 2003.
- Budina, Kinda, *Fiscal Rules at a Glance: Country Details from a New Dataset*, IMF Working paper, 2012. Dostupno na: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12273.pdf>
- Calmfors, L.; Wren-Lewis, S., *What Should Fiscal Councils Do?*, Stockholm University and Swedish Fiscal Policy Council i Oxford University, 2010.
- European Commission, *Public finances in EMU – 2010*, 2010. Dostupno na: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/documents/analysis_national_fiscal_frameworks_pfr_2010.pdf
- HUB, *Fiskalna politika u Hrvatskoj i EU: smjer je dobar, ali korak je prekratak*, br. 38, 2012. Dostupno na: <http://www.hub.hr/Default.aspx?art=2028&sec=508>
- HUB, *Održiva fiskalna politika i javni dug: nikad više kao prije*, br. 24, 2010. Dostupno na: <http://www.hub.hr/Default.aspx?art=1955&sec=566>
- IMF, *The Functions and Impact of Fiscal Councils*, str. 51-52, 2013. Dostupno na: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613.pdf>
- Kardum, Ž., „Gledajte prema Banskim dvorima, a ne prema Bruxellesu”, *Globus*, EPH Media, str. 27, 2013.
- Kordić, G.; Vilović, N., *Fiskalna pravila i fiskalna transparentnost zemalja Europske unije s osvrtom na Republiku Hrvatsku – poboljšavaju li fiskalna pravila učinkovitost poreznog sustava*, 2011. Dostupno na: http://www.rifin.com/images/stories/2011/04/kordic_gordana_vidovic_nika%20.pdf
- Krugman, P., *End this depression now!*, W. W. Norton & Company Inc., 500 Fifth Avenue New York, Castle House, 75/76 Wells Street London, 2012.
- Moravcsik, A., “Europe after the Crisis”, *Foreign Affairs*, Council on Foreign Relations, svezak 91, br. 3, 2012.
- Ott, K., „Utjecaj Europskog semestra na proračunski proces u Hrvatskoj”, *Newsletter*, Institut za javne financije, br. 77, 2011. Dostupno na: <http://www.ijf.hr/upload/files/file/newsletter/77.pdf>
- Ott, K., *Dobri primjeri i loša praksa*, 2012. Dostupno na: <http://www.bank.hr/komentari-i-analize/dobri-primjeri-i-losa-praksa>
- Ott, K., *Kako profitirati od EU-a?*, 2013. Dostupno na: <http://www.tportal.hr/komentari/komentatori/265771/Kako-profitirati-od-EU-a.html>
- Parker, G. Giles, *PM Acts to Revive Fiscal Reputation*, 2009. Dostupno na: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/510ec716-d3c3-11de-8caf-00144feabdc0.html>
- Schaechter, Kinda, *Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the ‘Next-Generation’ Rules. A New Dataset*, IMF Working paper, 2012. Dostupno na: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf>

- Schick, A., *The Role of Fiscal Rules in Budgeting*, 2003. Dostupno na: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/43494591.pdf>
- Schick, A., *Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance while Responding to Economic Aftershocks*, OECD Journal on Budgeting, svezak 2, OECD 2010. Dostupno na: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/48170224.pdf>
- Schick, A., "Lessons from the crisis", *OECD Journal on Budgeting*, svezak 12/3, 2013. Dostupno na: <http://dx.doi.org/10.1787/budget-12-5k47tb29wn6h>
- Schuknecht, L., *EU fiscal Rules Issues and Lessons from Political Economy*, ECB Working paper series, br. 421, 2004. Dostupno na: <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp421.pdf>
- Smyth, J., "Watchdog warns Dublin on risks of missing deficit target", *Financial Times*, str. 3, 2013. Dostupno na: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/03d01266-52c7-11e3-8586-00144feabdc0.html#axzz2m1IkDzq0>
- Šimović, J.; Šimović H., *Fiskalni sustav i fiskalna politika Europske unije*, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, 2006.
- Tracking Use of Fiscal Rules*, str. 67, 2012. Dostupno na: <http://www.ieo-imf.org/external/pubs/ft/fandd/2012/09/pdf/dataspot.pdf>
- Vlada RH, Godišnji izvještaj o primjeni fiskalnih pravila za 2012., 2013. Dostupno na: [http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/sjednice_i_odluke_vlade_rh/sjednice_i_odluke_vlade_rh/90_sjednica_vlade_republike_hrvatske/90_1_b/\(view_online\)/1](http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/sjednice_i_odluke_vlade_rh/sjednice_i_odluke_vlade_rh/90_sjednica_vlade_republike_hrvatske/90_1_b/(view_online)/1)
- Vlada RH, Nacrt polugodišnjeg izvještaja o primjeni fiskalnih pravila za prvo polugodište 2013., 2013b. Dostupno na: [http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/sjednice_i_odluke_vlade_rh/sjednice_i_odluke_vlade_rh/115_sjednica_vlade_republike_hrvatske/115_5_b/\(view_online\)/1#document-preview](http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/sjednice_i_odluke_vlade_rh/sjednice_i_odluke_vlade_rh/115_sjednica_vlade_republike_hrvatske/115_5_b/(view_online)/1#document-preview)
- Wyplosz, C., *Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 17884, Cambridge, MA, 2012. Dostupno na: http://www.nber.org/papers/w17884.pdf?new_window=1
- Zakon o fiskalnoj odgovornosti, NN, 139/10, Zagreb, Narodne novine

Summary

As key response to financial crises and to the explosion of government deficits and debts, the importance of application and prevalence of fiscal rules throughout the world has been heightened in order to constrain the countries in their current fiscal policies, reduce deficits and debts and improve their fiscal positions and fiscal discipline. However, the rules are employed at the juncture of politics and economics, and this relationship is bilateral. The efficiency and fiscal restrictions depend on political willingness to adhere to these rules, while insisting on the strength of fiscal consolidation may contribute to more responsible, transparent and sustainable public finances, and to the prevention of future fiscal crises. This refers to Croatia as well, for which it is important to follow the changes and application of fiscal rules in the EU.

Keywords: fiscal rules, state budget, public finances, transparency, EU, fiscal committee

